Comisión de
Derechos Humanos
Carpeta Nº 2644 de 2008

Versión Taquigráfica N° 690 de 2011

PROTOCOLO DE PREVENCIÓN, DETECCIÓN E INTERVENCIÓN RESPECTO AL MALTRATO FÍSICO, PSICOLÓGICO O SOCIAL Y SU APLICACIÓN EN TODOS LOS CENTROS EDUCATIVOS DEL PAÍS

Se declara de interés nacional

Versión taquigráfica de la reunión realizada
el día 10 de agosto de 2011

(Sin corregir)

PRESIDE: Señor Representante Gonzalo Novales.

MIEMBROS: Señora Representante Daniela Payssé y señores Representantes Nelson Alpuy y Gustavo A. Espinosa.

INVITADOS: Señor Director de la Asociación Uruguaya de Educación Católica, Presbítero Magister Marcelo Fontona y Hermana Laura Guisado.

SEÑOR PRESIDENTE (Novales).- Habiendo número, está abierta la reunión.

La Comisión de Derechos Humanos tiene mucho gusto en recibir a una delegación de la Asociación Uruguaya de Educación Católica AUDEC, integrada por su Director, magister Marcelo Fontona, y por la hermana Laura Guisado.

Como ustedes saben por la información que envió la Secretaría de la Comisión, esta asesora está abocada al tratamiento de un proyecto de ley que intenta establecer un protocolo de actuación en cuanto a la prevención, detección e intervención respecto del maltrato, físico, psicológico y social.

Si bien en nuestro país este tema no hace mucho tiempo que se ha instaurado en la opinión pública, en algunos lugares europeos, hace treinta o cuarenta años que se está considerando.

Por tanto, para nosotros, es de sumo interés conocer vuestra opinión al respecto.

SEÑOR FONTONA.- En primer lugar, queremos agradecer la invitación que hemos recibido.

Para nosotros, es un gusto opinar sobre este tema y saber que esta Comisión parlamentaria está reflexionando sobre la problemática.

La Asociación Uruguaya de Educación Católica es una asociación civil de segundo grado y reúne a 175 centros educativos colegios y a 120 ONG, es decir, casi trescientas instituciones de todos los departamentos del país. Entre las personas que atendemos hay una heterogeneidad muy grande, ya que algunos centros educativos se encuentran en barrios distinguidos, como Carrasco, y algunas ONG brindan sus servicios en barrios más humildes, a niños, niñas y adolescentes que se caen del sistema educativo. Por lo tanto, hay una heterogeneidad muy grande, por la diversidad de servicios y las distintas prestaciones que abordan los miembros de nuestra asociación.

Nuestra Asociación conforma una red con alcance nacional; después de la ANEP, es la red de infancia más grande del país, ya que atendemos a setenta y cinco mil niños, niñas y adolescentes y sus familias. Además, por el porte, presta más servicios que el INAU y beneficia a más personas que la UTU. También estamos vinculados a organizaciones intercontinentales, como la Confederación Interamericana de Educación Católica y la Organización Internacional de Educación Católica OIEC y tenemos representación en la ONU, UNICEF, UNESCO, en el Consejo de Europa, en la FAO y, por nuestro carácter católico, en la Santa Sede. En cuanto a la UNESCO, nuestra organización es la que tiene la Secretaría permanente de la sociedad civil.

A nivel nacional, participamos de varios espacios de diálogo con diversos organismos y autoridades que tienen que ver con la infancia y la adolescencia, y somos miembros del Consejo Honorario del Comité de los Derechos del Niño, establecido por el Código de la Niñez y la Adolescencia.

La violencia y el maltrato, que intenta abordar este proyecto de ley, es una realidad que ha estado desde siempre en los seres humanos. Desde Caín y a Abel hasta nuestros días, la violencia y el maltrato han estado presentes en nuestra sociedad y en las personas. Sin duda, la convivencia entre los seres humanos constituye un desafío continuo, el cual tenemos que abordar

Nosotros decimos que se trata de una realidad inhumana, porque la violencia y el maltrato deshumanizan tanto a la víctima como al victimario. En esta realidad, se pone en juego la dignidad humana de las personas, y para nosotros, por nuestra visión creyente, el proyecto de Dios. Entonces, consideramos que el mayor desafío y el compromiso que debemos asumir es aquel que conduce a la construcción de la paz como forma de convivencia humana. Por ello, entendemos que la violencia y el maltrato, antes que nada y por sobre todo, constituyen una cuestión ética y moral.

Asimismo, consideramos que en segundo o tercer lugar debemos preocuparnos por encontrar los mecanismos o procedimientos que permitan evitarla, porque la preocupación mayor tiene que ser la construcción ética, el desarrollo de cada persona y la convivencia de los seres humanos.

Por cierto, los niños y los adolescentes, por ser los más débiles, son los más expuestos a esta situación, y este proyecto se circunscribe a ellos en los centros educativos. De todos modos, entendemos como lo han hecho otras personas que han concurrido a la Comisión que el problema debe ser visto en forma general y encuadrarse en diversos actores y escenarios. Consideramos que debe tenerse en cuenta la realidad de los niños, la relación que tienen entre sí, con su familia y con la institución educativa, donde suelen pasar buena parte de la jornada.

Nosotros consideramos que esto último merece una mirada particular, porque el sistema educativo tiene la posibilidad de revertir situaciones de violencia y maltrato y, fundamentalmente, de educar para la paz. Sin embargo, debemos tener en cuenta que, a veces, la estructura escolar es la que más ejerce violencia sobre los niños y los adolescentes. Digo esto, porque la institucionalidad en la escuela tiene mucho poder, y a veces, entre el poder, la autoridad y el autoritarismo hay pocos pasos de distancia. Entonces, al pensar esta temática, también debemos considerar el sistema educativo y las direcciones escolares que, muchas veces, pueden no estar construyendo la paz que deseamos.

Nosotros entendemos que la escuela es un lugar privilegiado tal como lo expresan el proyecto de ley y su exposición de motivos para la prevención, la detección y la intervención. Entonces, valoramos la iniciativa, pero entendemos que hay que encuadrarla, ya que no agota y no resuelve la totalidad del desafío que se nos presenta.

Tal como han señalado otras visitas que concurrieron a la Comisión, se trata de un tema complejo y multicausal, y para abordarlo en su pluralidad, hay que mirar la diversidad de actores y de escenarios que tiene. Uno de ellos es la familia, y en ese sentido, debemos decir que al núcleo familiar no se lo prepara para educar en la convivencia; se supone que lo va a hacer, pero a nadie se le enseña a conformar una familia. Sabemos que la familia tiene que dar pautas de crianza, pero ¿quién le transfiere al núcleo familiar dichas pautas o le enseña cómo se deben resolver los conflictos que se dan en ella?

Entonces, nosotros entendemos que la familia es un ámbito más de intervención del centro educativo; se trata de un sujeto de atención, ya que todos tenemos que seguir educándonos. Nosotros consideramos que la familia es un desafío para el centro educativo y que este debe preparar y ayudar a los padres a ser padres y a educar para la paz y la convivencia, máxime, teniendo en cuenta la extensión de la jornada laboral, ya que para las nuevas generaciones transcurre casi sin contacto con los padres, algo que nos os inquieta y que estamos monitoreando. Me gustaría que la hermana Guisado comentara una actividad sobre la familia que llevaremos a cabo el próximo viernes.

SEÑORA GUISADO.- Debido a la preocupación que tenemos por la realidad familiar, el año pasado, realizamos un estudio con la Universidad Católica sobre el funcionamiento y la cohesión de la familia uruguaya para entender cuál es la realidad interna y la forma de funcionamiento de la familia. El propósito fue pensar juntos, como centros educativos, cómo intervenir y acompañar al padre, la madre, o a quien está con el niño, en este proceso de construcción personal que debe realizar. Debemos tener en cuenta que, muchas veces, los padres no saben cómo acompañar ese proceso, y nosotros creemos que la institución educativa tiene el desafío de ayudar a los padres, como así también de fortalecer el vínculo entre la institución y la familia, ya que son quienes acompañan todo ese proceso.

SEÑOR FONTANA.- Otro ámbito que nos parece que se debe atender es el que tiene que ver con la comunicación y la información. Actualmente, hay mucha y muy buena información, pero algunos niños acceden a contenidos que no ayudan a la convivencia humana y a la construcción de una cultura de la paz. Muchos niños acceden a información del mundo adulto a través de juegos, programas o películas que nosotros entendemos que no son convenientes, lo que, sin duda, incide en algunas conductas de maltrato y violencia.

Quizás este tema pueda ser objeto de estudio de la Comisión; en otros países, hay iniciativas de legislación sobre esta temática. Actualmente, los niños no están protegidos, en cuanto a los materiales a los que pueden acceder, a través de políticas públicas, salvo que haya intervención de la familia. Entonces, nos parece que es un tema que tiene que ver con la protección, el cuidado y la promoción de nuestra niñez y adolescencia.

Un campo nuevo en el que se juega esta educación para la convivencia es todo el mundo virtual que, paradójicamente, muchas veces, los padres no manejamos, y en el que a los educadores nos cuesta navegar. Creemos que es un escenario fundamental que ellos transitan, donde hay un lenguaje que es parte de su propia vida y, muchas veces, nosotros nos encontramos a mucha distancia.

Quiero detenerme en el ámbito de la educación, que es el objeto de este proyecto de ley, partiendo de la premisa de que nosotros, los seres humanos, no nos construimos solos, sino en comunidad, en grupo. Por lo tanto, necesitamos de las comunidades que vivan de forma pacífica, que nos enseñen cómo se vive y se convive entre los seres humanos. Considero que es fundamental la apuesta a la educación para la paz y para evitar el maltrato.

Insistimos mucho en que debe existir paz, porque nos parece que es la visión más educativa. La visión más pedagógica apunta a potenciar el valor y, como consecuencia, se trata de abordar el antivalor, que es el maltrato. Entonces, creemos que la perspectiva de los centros educativos tiene que ser más pedagógica, porque la pedagogía es la conducción de los niños y adolescentes hacia lo que entendemos es el bien y su desarrollo.

Teniendo en cuenta esta preocupación, que es la motivación de este proyecto de ley, entendemos que la primera medida que se debería tomar es que existan proyectos educativos en cada una de las instituciones. En esos proyectos educativos, se deben establecer los valores, las convicciones, el tipo de persona y de ciudadano que se quiere formar, y deben ser construidos por la comunidad y conocidos por todos. Nosotros

nos preguntamos si en todos los centros educativos de nuestro país existen proyectos educativos que indican hacia dónde quiere ir cada una de las instituciones. Creemos que todavía no existen.

En segundo lugar, entendemos que el proyecto es parte, pero no lo es todo. Un proyecto sin comunidad no tiene sentido. Por ello, es fundamental la creación de un ambiente, del clima institucional; a nivel académico, se habla mucho del efecto establecimiento. Debemos tener en cuenta que no se trata de personas aisladas, sino que es un conjunto de interacciones que se dan en una comunidad, y es lo que se convierte en la primera propuesta de una institución educativa.

En tercer término, creemos que para que exista un buen trato, ayuda la existencia y la aplicación como suelen llamarlo algunas instituciones del estilo de vida institucional o el reglamento de convivencia, construido contando con la participación de los alumnos, donde se señalan los deberes y obligaciones de cada uno de los miembros de la comunidad. Se trata de una comunidad educativa que se autorregula para poder lograr la convivencia y la paz.

En cuarto lugar, entendemos que la formación de la conciencia moral debe tener una ubicación preponderante, ya que se trata de algo como el sagrario de la persona, su lugar íntimo, donde nacen sus decisiones y está lo que lo edifica. Si revisamos los programas oficiales, podremos ver que este aspecto queda librado a la iniciativa institucional. Y debemos tener presente que es el lugar clave para la formación ética de la persona.

Los programas relacionados con ciudadanía se quedan en los aspectos legales y no entran en los éticos o morales que entendemos son sustantivos para lograr una buena convivencia en la sociedad y evitar expresiones de maltrato.

Un quinto aspecto que queremos mencionar es la participación de los educandos. Nosotros tenemos experiencias de su participación en sistemas que tienen diversos nombres. En muchas instituciones, se busca nombrar delegados de los cursos, a los que se reúne para preparar iniciativas o actividades de interés de los jóvenes, con un fuerte protagonismo por su parte.

Inclusive, en algunos casos, también se trasladan temas de corte disciplinar, pero no suele ser lo sustantivo. Entendemos que esta forma de involucrarlos en actividades al servicio de los adolescentes, jóvenes y también de los niños, ayuda mucho a la convivencia en las instituciones educativas.

Un sexto elemento clave en los centros educativos son las actividades que nosotros mal llamamos extracurriculares. En realidad, se trata de actividades que, si bien no forman parte del currículum oficial, son del currículum, y permiten que los niños y adolescentes participen libremente en actividades de su gusto, en un ambiente menos formal, donde se muestran como son y sean más receptivos tanto en la comunicación como en la recepción de vivencias y valores. Además, permite a los miembros de la institución educativa conocer al niño, la niña o el adolescente con mayor normalidad, en un ambiente espontáneo, que no solo sirve para educar, ya que es un lugar clave para detectar situaciones de maltrato o violencia.

En séptimo lugar, queremos mencionar la presencia de los educadores. Partimos de la concepción de que en un centro educativo todos educamos; educa desde la persona que está en la recepción hasta el que está en la administración. En un centro educativo, no solo en el aula se imparte educación, sino en todos los espacios, y el patio ocupa un lugar preponderante en ese aspecto, es decir, los lugares informales de relación educativa. Por ese motivo, es clave la presencia del educador en el patio y en esos espacios naturales de socialización espontánea. Allí hay un mejor vínculo con el educador y, además, permite captar situaciones que en el aula, debido al ambiente formal, no siempre podemos percibir.

Otro instrumento que tiene el centro educativo para trabajar en la convivencia son las reuniones de seguimiento en las que el cuerpo docente esto se produce principalmente en secundaria va haciendo una evaluación de cada uno de los alumnos. En esas instancias, se pueden detectar dificultades grupales para la convivencia o también de corte individual.

Asimismo, entendemos que deben existir coordinadores, que en algunos lugares se los llama tutores. Se trata de personas que buscan realizar un acompañamiento personalizado e integral de cada uno de los alumnos a través del diálogo personal, y a lo largo del año tienen una serie de entrevistas con el alumno para acompañarlo en su crecimiento y desarrollo. En ese ámbito, se puede educar para la convivencia. Además,

debido a la confianza que se genera en estos espacios, los alumnos pueden buscarlos para compartir sus dificultades cuando son víctimas de maltrato.

En décimo lugar, planteamos la existencia de equipos interdisciplinarios de orientación educativa. Proponemos no solo la presencia de psicólogos, sino también de asistentes sociales, pedagogos, psicopedagogos que nos ayuden a ver de forma interdisciplinaria las dificultades que se nos puedan presentar y también para elaborar estrategias de intervención para educar en la convivencia.

Luego, ubicaríamos la existencia de protocolos. El protocolo es aplicable en el momento en que ya están consolidadas, o se presume que se pueden consolidar, situaciones de maltrato. Lo primero que el centro educativo se debe plantear es la forma de lograr que los niños, niñas y adolescentes puedan convivir y vivir felices en esa institución y que la experiencia que allí adquieran la puedan trasladar a todos los ámbitos en los que se mueven.

Entendemos que son necesarios, pero, quizás, habría que contar con todas estas cosas. Mi intención no es cambiar el proyecto de ley para que se obligue a que todo el sistema piense de la misma manera. Como educador, uno no puede ampararse solo en los protocolos, si bien se necesitan. De hecho, en el mes de julio, convocamos a todos los directivos de nuestra asociación para desarrollar una jornada de dos días para trabajar sobre este aspecto.

SEÑORA GUISADO.- En el mes de julio, realizamos una jornada junto a todos los Directores de las obras que mencionó el señor Fontona, para ver cómo prevenir y actuar frente a distintas situaciones, ya sea accidentes, incendios, maltrato, abuso o transporte. Se plantearon las formas de actuar cuando existe un protocolo, y en otros casos, acordando estrategias de intervención. Nos parece que esto es importante, ya que le da un marco al centro educativo para intervenir y actuar en cada uno de los casos. Durante la jornada, se marcó mucho la prevención, para luego utilizar los protocolos de intervención en la situación puntual que se va gestando.

Creemos que es fundamental trabajar en la prevención a nivel de la educación. Es importante saber cómo acompañar institucionalmente para que la mirada de los actores tenga un lenguaje común y que cuando actuemos, manejemos un código común de intervención.

SEÑOR FONTONA.- Teniendo en cuenta que lo que plantea el proyecto de ley es un problema y una realidad en todas las instituciones, aunque no siempre lo llegamos a ver, hemos trabajado mucho en la sensibilización y en la formación de directivos y educadores para poder detectar las situaciones y luego intervenir.

Se han dado a conocer varios protocolos tanto de la ANEP y sus Consejos como del INAU con el que trabajamos en forma estrecha que ya existen. También se ha buscado socializar algunos en los que han trabajando y elaborado organizaciones de la sociedad civil. La hermana Laura puede compartir alguna de esas actividades que se hicieron hace un tiempo.

SEÑORA GUISADO.- Con respecto a la temática de la violencia, desde el año 2004, estuvimos realizando varias intervenciones en la Asociación, tratando de ayudar a conceptualizar qué es la violencia, y cómo es un problema complejo a nivel social, y la violencia en las instituciones educativas en particular y cómo trabajar habilidades comunitarias dentro de esta problemática.

Otra instancia que abordamos desde el año 2008 en adelante fue la de abordar el tema de la violencia doméstica, que muchas veces llega a nosotros, y saber cómo acompañar en las estrategias. Eso nos enfrentó a conocer herramientas teóricas y metodológicas para afrontar casos consumados de violencia, a analizar cómo proceder en un caso así desde el centro educativo y cómo realizar un acompañamiento adecuado de las personas que intervienen en esta situación. Sobre todo pensamos en los niños y adolescentes, pero también en las personas que integran el núcleo familiar.

SEÑOR FONTONA.- También hemos difundido algunas experiencias o buenas prácticas. En el año 2009, facilitamos la presencia y el contacto con algunos Consejeros de la ANEP, con el Ministerio de Educación y Cultura, con organizaciones de la sociedad civil, y con una fundación para la

reconciliación y el perdón, de origen colombiano, que en el año 2006 obtuvo el premio de Educación para la Paz de UNESCO. Se abocaron a una realidad difícil, dada la situación compleja que vivió ese país en términos de reconciliación nacional, con grupos y subgrupos y víctimas.

A partir de estos contactos se desarrollaron cursos en las diócesis de nuestro país, y luego la institución Kolping y otras organizaciones asumieron la tarea de seguir preparando personas para la reconciliación y el perdón.

Con respecto a centros educativos, tenemos una experiencia muy linda, liderada por el colegio Poveda, que es un programa de habilidades comunitarias. Este programa busca intervenir, a nivel ambiental, con todos sus alumnos y también acercando a sus familias, trabajando habilidades cognitivas y sociales. Se trata de educar para saber comunicar, saber escuchar y saber expresar los sentimientos. Esas son las habilidades cognitivas que busca desarrollar en sus alumnos. Y las de carácter social son las de saber pedir un favor, saber elogiar a otra persona, saber pedir perdón, saber decir que no que es tan difícil para un niño, saber demostrar el desacuerdo, saber presentar y recibir una queja y saber negociar.

Nos parece que es interesantísimo, porque apunta a lo que dije al principio, es decir, que el abordaje principal de un centro educativo es educar para la convivencia.

El desarrollo de habilidades cognitivas junto con el de habilidades sociales tiene un fuerte componente en la transmisión y en la vivencia de valores. Este es el marco general donde se desarrolla y se trata de cultivar. Nos parece que la experiencia más interesante es la de mediación con niños. Se propone a los niños que se preparen, desde los cinco años en adelante, para ser mediadores en dificultades que puedan presentarse entre los compañeros, y también con educadores. Los niños tienen un tiempo de preparación, y los demás compañeros solicitan y presentan los casos para que intervenga una mediación. A veces, la mediación puede darse entre un niño y un educador, y evidentemente, hay un equipo técnico que estudia si un caso es susceptible de ser negociado. De esta manera, se escala a una cultura de cómo resolver los conflictos.

Esta experiencia y las habilidades que se desarrollan en los niños van permeando el tipo de relación que ellos van estableciendo en la familia. Es admirable; tiene una capacidad transformadora brutal, y lo más lindo es que tiende a suprimir el régimen disciplinario, porque este, en las instituciones educativas está en manos de quien tiene el poder

Y como yo decía antes, es muy propenso a ejercer el autoritarismo.

Hace un tiempo se quiso trasladar a algunas escuelas y sé que el asistente social que lideraba el proyecto trabajó un tiempo a nivel de escuelas oficiales. Hoy, lamentablemente, no forma parte de programas nacionales, pero sí se desarrolla en esta institución. Nosotros, como asociación, hemos buscado socializarlo, porque entendemos que es la mejor forma de intervención del sistema educativo en la problemática que nos preocupa y para la que nos han convocado.

Otra experiencia que difundimos, y que también es bastante conocida, son las campañas donde se involucra a los niños: un trato por el buen trato, que es comprometerlos a intervenir con adultos y con otros compañeros, para buscar un trato que ayude a la convivencia.

Creemos que nuestro aporte es el mejor que podemos hacer a este proyecto. Asimismo, entendemos que esta Comisión puede considerar asuntos en los que está en juego la dignidad del ser humano.

En cuanto al articulado del proyecto de ley, queremos hacer dos o tres comentarios. El artículo 1º refiere a la confección de un protocolo, y nosotros entendemos que habría que hablar de protocolos, porque cada caso o situación es un mundo, y el protocolo solo da criterios generales. O sea que habría que armar un protocolo para cada situación. Nuestra experiencia nos dice que el protocolo es un marco, que en algunos casos funciona, y en otros, es inviable por el contexto en que se da, y hasta sería contraproducente. Por lo tanto, pensar que pueda haber una única buena manera, desde el punto de vista pedagógico no seria lo más acertado.

Con respecto al artículo 2º, valoramos mucho que se incorpore la prevención, que es lo que hemos argumentado y explicitado nosotros. Esa es la tarea más educativa y hay que enfocar todas las energías para educar en la convivencia, más que en evitar el mal trato.

Si se quiere abarcar a todos los centros educativos del país, y teniendo en cuenta el marco de la Ley General de Educación, en el artículo 3º habría que incorporar a la educación no formal. Son muchos los niños y quizás los que estén en situaciones más frágiles que no están en el sistema educativo formal. Muchos de los que son más vulnerados en sus derechos están en el sistema educativo no formal. Por otra parte, consideramos que hay que incorporar a todas las guarderías privadas, que en el sistema de educación inicial son las que tienen mayor alcance en el país, y a los centros CAIF. Nos parece una linda iniciativa, que quizás estuvo en la voluntad del legislador, pero nosotros no lo advertíamos. Por eso, queremos expresar que cuando se hace referencia a la primera infancia, no se generen equívocos.

Con respecto al artículo 4º, los ejecutores son los organismos del Estado, pero con relación a la población que establece el artículo 3º, nos parece muy bueno incorporar al Ministerio de Educación y Cultura del que dependen todas las guarderías privadas, involucrar al INAU del que dependen muchos proyectos de educación no formal, y a la sociedad civil, porque en la educación no formal desarrolla el 80% de los proyectos, y en la educación formal, entre un 15% y un 20% somos instituciones de la sociedad civil, y nos parece importante aportar nuestra opinión en la elaboración del protocolo. También sería saludable que pudieran participar todas las Universidades del país, que están haciendo investigaciones sobre esta temática desde la academia.

SEÑOR ESPINOSA.- Agradezco los importantes aportes que están brindando quienes nos visitan. Lamentablemente, cuando integramos más de una Comisión, la dinámica de nuestro trabajo hace que, a veces, entremos y salgamos de la Comisión, por lo que pido disculpas.

Señor Presidente: me parecen muy interesantes las incorporaciones propuestas, aunque quizás tengamos un pequeño matiz con respecto a las guarderías. Digo esto, porque dialogábamos con un colega, en el sentido de que habría que tener en cuenta la capacidad de discernimiento. Seguramente, al haber adultos que orientan la materia educativa, podría darse un complemento. También celebro que estos aportes puedan enriquecer el proyecto de ley de su autoría.

SEÑOR PRESIDENTE.- Los aportes y el asesoramiento que nos han brindado enriquecen y mejoran la iniciativa y así podremos aprobar este proyecto de ley, conformando al más amplio espectro.

Por lo tanto, solo nos resta agradecer al magister Fontona y a la hermana Guisado.

(Se retiran de Sala los integrantes de la Asociación Uruguaya de Educación Católica).